Die Rechte des Überwachungsausschusses.

(Art. 35 II, III; Art. 40 a III der Reichsverfassung)

Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

Ernst Abicht,
Referendar.

Breslau 1930.

Druck von Oscar Heinze, Buchdruckerei und Verlagsanstalt,
Liegnitz, Ritterstraße 24.

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staats-
wissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.
Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.

Art. 35 II: Der Reichstag bestellt ferner zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags einen ständigen Ausschuß.

III: Diese Ausschüsse haben die Rechte von Untersuchungsausschüssen.

Art. 40a III: Soweit Art. 37 eine Mitwirkung des Reichstags oder eines Landtages vorsieht, tritt der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung an die Stelle des Reichstags und, falls Ausschüsse des Landtags bestehen, der vom Landtag bestimmte Ausschuß an die Stelle des Landtags.

Inhalts-Verzeichnis.

I.

I.

A. Die außerordentliche Verfassung.

Unter der Verfassung eines Staates versteht die herrschende Lehre „die Rechtssätze über die obersten Staatsorgane, ihre Bildung, gegenseitiges Verhältnis und Zuständigkeit und die grundsätzliche Stellung des Einzelnen zur Staatsgewalt“[1]). In einem engeren Sinne bedeutet die Staatsverfassung die rechtliche Organisation des Staates[2]), also den Aufbau und das Zusammen- und Gegeneinanderwirken der höchsten Staatsorgane. In diesem letzteren Sinne soll hier der Verfassungsbegriff verstanden werden.

Bei der Beurteilung einer Verfassung wird zumeist der hier als „ordentlich“ zu bezeichnende Zustand vorausgesetzt, daß alle höchsten Staatsorgane zur vollen Wahrnehmung der ihnen zustehenden Rechte fähig sind. Diese „ordentliche Verfassung“ weicht einer „außerordentlichen Verfassung“[3]), wenn ein oder mehrere höchste Staatsorgane zeitweise entweder ganz fortfallen oder in der Wahrnehmung ihrer Rechte gehemmt sind. Der Sinn der „außerordentlichen Verfassung“ ist, die durch Wegfall oder Hemmung eines Organs entstandene Lücke in der ordentlichen Verfassung mehr oder weniger auszufüllen.

Je nachdem es sich um Wegfall oder Hemmung eines Organs handelt, ist die rechtliche Stellung des dafür auf Grund der außerordentlichen Verfassung eintretenden Organs eine verschiedene: Ist das ordentliche Organ nur gehemmt — z. B. Verhinderung des Reichspräsidenten an der ferneren Ausübung des Amtes durch Absetzungsantrag des

---

[1]) G. Jellinek, S. 505.

[2]) Im übrigen bildet die Verfassung in diesem Sinne den allein unbedingt erforderlichen Bestandteil für den Inhalt einer Verfassungsurkunde, Helfritz, S. 127.

[3]) Die hier vielleicht besser passende Bezeichnung als „Ausnahmezustand der Verfassung“ soll wegen ihrer im Staatsrecht verengerten Bedeutung absichtlich vermieden werden.

Reichstags, Art. 43 II 3 RV.; oder der Reichstag zwischen zwei Sitzungsperioden —, so steht das außerordentliche Organ zu ihm in einem Vertretungsverhältnis. Das vertretene Organ besteht — es ist ein Reichspräsident, ein Reichstag vorhanden —, es kann nur seine Rechte zur Zeit nicht geltend machen. Ganz anders ist das Verhältnis zwischen einem fortgefallenen ordentlichen Organ — z. B. Rücktritt des Reichspräsidenten; oder Auflösung des Reichstags — und dem dafür eintretenden außerordentlichen Organ: Ein Vertretungsverhältnis setzt das Vorhandensein eines Vertretenen voraus; ein solcher besteht hier aber gerade nicht. Hier handelt es sich um ein Ersatzverhältnis. Das außerordentliche Organ „vertritt" hier nicht, sondern „ersetzt" das fortgefallene ordentliche Organ. Die außerordentlichen Organe sind demnach Vertretungsorgane oder Ersatzorgane.

Auf Grund der außerordentlichen Verfassung kann der Zustand der ordentlichen Verfassung tatsächlich wiederhergestellt werden, indem ein dem ordentlichen Organ vollkommen gleichwertiges Vertretungs- oder Ersatzorgan an dessen Stelle tritt[4]). Hierfür bietet die Reichsverfassung ein Beispiel im Art. 51, der auch die beiden Arten außerordentlicher Organe trennt: Nach Abs. I ist der Reichskanzler oder die durch Gesetz bestimmte Persönlichkeit Vertretungsorgan, nach Abs. II Ersatzorgan. Das außerordentliche Organ tritt hier ein für den vollen Umfang der verfassungsmäßigen Befugnisse des Reichspräsidenten.

Mit der völligen Ausfüllung der Lücke in der ordentlichen Verfassung ist zugleich das Höchstmaß der einem außerordentlichen Organ zulässigerweise zustehenden Befugnisse erreicht. Denn die außerordentlichen Organe sind bestimmungsgemäß nur Notbehelfe mit dem Zweck, mehr oder weniger gut die Lücke in der ordentlichen Verfassung auszufüllen. Über diesen Zweck hinaus können ihnen nicht mehr oder stärkere Rechte zustehen als dem ordentlichen Organ, für das sie eintreten. Im Zweifel haben daher die außerordentlichen Organe eine schwächere Stellung gegenüber den weiterbestehenden übrigen ordentlichen Organen, deren Stellung gegenüber dem außerordentlichen Organ infolgedessen eine stärkere ist als gegenüber dem entsprechenden ordentlichen Organ.

---

[4]) Dieser Fall ist scharf zu scheiden von dem Fall, daß sofort an die Stelle des fortfallenden Organs ein neues ordentliches Organ tritt, wie z. B. anstelle des nach Ablauf der Wahlperiode wegfallenden preußischen Landtags auf Grund des Art. 13, 2 PV. sofort der neue Landtag treten kann.

Ein weiterer Grundsatz muß für die außerordentlichen Organe aufgestellt werden: Das Ersatzorgan muß grundsätzlich alle Rechte des zu ersetzenden ordentlichen Organs haben, um die Lücke auszufüllen; dagegen brauchen dem Vertretungsorgan grundsätzlich nur solche Rechte zuzustehen, in deren Geltendmachung das zu vertretende ordentliche Organ behindert ist. So wird man z. B. dem Vertretungsorgan des Reichstags im Hinblick auf dessen außerordentliches Tagungsrecht nur in geringem Umfange dessen Rechte zugestehen können; denn durch dieses Recht ist der Reichstag in die Lage versetzt, seine Rechte im wesentlichen selbst wahrzunehmen.

Schließlich entspricht dem Wesen der außerordentlichen Verfassung noch ein Grundsatz hinsichtlich der durch das außerordentliche Organ geltend zu machenden Rechte. Es gibt Rechte, die das außerordentliche Organ schon auf Grund der Eigenart dieser Rechte nicht geltend machen kann. Es sind dies insbesondere Rechte von meist großer Wichtigkeit, deren sofortige Geltendmachung nicht erforderlich ist, mit deren Geltendmachung also bis zum Wiederauftreten des ordentlichen Organs gewartet werden kann. So bestimmt z. B. die preußische Verfassung in Art. 59 II, daß die zurückgetretenen Minister nur die „laufenden Geschäfte" weiter zu führen haben, d. h. solche Geschäfte, deren sofortige Ausführung das Staatsministerium nach pflichtgemäßem Ermessen für notwendig hält[5]).

Auf diese drei Grundsätze der außerordentlichen Verfassung wird des öfteren zurückgegriffen werden.

B. Die außerordentliche Volksvertretung.

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der außerordentlichen Verfassung des nach der Weimarer Reichsverfassung wichtigsten Staatsorgans, des Reichstags.

a) Geschichtliche Entwicklung.

Zunächst soll auf die geschichtliche Entwicklung außerordentlicher Organe für die Volksvertretung eingegangen werden.

Im Ständestaat war die ständische Vertretung eine Vertretung der Stände als solcher, nicht eine Vertretung des

---

[5]) Stier-Somlo, Arch. Öff. R. 48 S. 219 Nr. 8.

Volkes. Es gab keine Volksvertretung. Doch haben bereits im Staatsrecht des Ständestaats die „landständischen Ausschüsse“ des konstitutionellen Landesstaatsrechts ihren organisatorischen Ursprung[6]).

Dem konstitutionellen Reichsstaatsrecht war die Einrichtung einer außerordentlichen Volksvertretung so gut wie fremd. Durch das Reichsgesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. 12. 1916[7]) wurde der sogenannte „Hilfsdienstausschuß“[8]) eingesetzt. Dieser war mit legislativen, beratenden und kontrollierenden Funktionen ausgestattet[9]). Seine Tagungsdauer erstreckte sich auch auf die Zeit außerhalb der Tagung des Reichstags. Doch kann er nicht als außerordentliches Organ für den Reichstag angesprochen werden, da er nicht dessen Rechte, sondern ihm zu eigen zustehende Rechte wahrzunehmen hatte. Er war ein Ausnahmeorgan, aber nicht ein außerordentliches Organ. Dagegen kann man den während des Krieges durch die Reichstagspraxis mit erweiterter Zuständigkeit ausgestatteten Ausschuß für den Reichshaushalt, kurz Hauptausschuß genannt, als außerordentliches Vertretungsorgan bezeichnen, soweit er auf Grund kaiserlicher Ermächtigung ad hoc[10]) außerhalb der Tagung des Reichstags zusammentrat. Denn dieser Hauptausschuß hatte dann Rechte, die dem Reichstag selbst zustanden[11]), die er aber, auch während der Tagung allerdings, nur durch diesen Ausschuß ausüben ließ. Von den einzelstaatlichen[12]) konstitutionellen Verfassungen sieht fast jede eine außerordentliche Volksvertretung in Gestalt eines Landtagsausschusses vor. Deren Befugnisse bewegen sich auf den Gebieten der Gesetzgebung, der Kontrolle der Finanzverwaltung und der Kontrolle der Staatsverwaltung im ganzen[13]).

Mit der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems ist die Rechtsstellung des Parlaments und damit des dafür eintretenden außerordentlichen Organs wesentlich anders geworden. Während bei dem konstitutionellen Re-

---

[6]) Prot. Nat. S. 1264. Berichterstatter Katzenstein, Waldecker S. 99 Nr. 1 zu Art. 26.

[7]) RGBl. 1916 S. 1333, § 19.

[8]) Giese, Annalen 1917, S. 316.

[9]) Näheres bei Giese, Annalen 1917, S. 325.

[10]) abgedruckt bei Hatschek, Staatsrecht I S. 621 Nr. 1.

[11]) Besprechung auswärtiger und sonstiger mit dem Krieg in Zusammenhang stehender politischer Fragen.

[12]) ausgenommen Preußen.

[13]) Näheres bei Giese, Annalen 1917, S. 325.

gierungssystem das Parlament eine hemmende, also negative Funktion inne hatte, ist unter dem parlamentarischen System seine Funktion tonangebend, also positiv[14]). Insbesondere besteht die Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive nicht mehr in einem „Mitredenwollen", sondern in einem Überwachen der Ausführung des eigenen maßgeblichen Willens.

b) Geltendes Recht.

Für dieses Überwachungsrecht des Parlaments hat die Weimarer Reichsverfassung als außerordentliches Organ den Ausschuß „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung", kurz (aber nicht amtlich) Überwachungsausschuß" genannt, eingesetzt.

Seine Berechtigung in einem parlamentarischen Regierungssystem wird verschiedentlich angezweifelt[15]). Im Verfassungsausschuß machte Preuß[16]) auf den Unterschied zwischen dem einzusetzenden Überwachungsausschuß und den landständischen Ausschüssen aufmerksam: „Diese Einrichtung sei in der Jugend des Konstitutionalismus entstanden, zu einer Zeit, als Parlament und Regierung sich vollkommen selbständig und einigermaßen feindlich gegenüber standen. Jetzt dagegen gäbe es keine Regierung, die nicht das Vertrauen des Parlaments besäße". Abgesehen von der nicht unbedingten Richtigkeit des letzten Satzes[17]) ist der Überwachungsausschuß keineswegs eine Reminiszenz der ständischen und konstitutionellen Verfassung, die sich mit dem parlamentarischen System nicht im Einklang befindet. Er ist der gänzlich veränderten Rechtsstellung des Parlaments zufolge eine von den landständischen Ausschüssen ganz verschiedene Einrichtung. Also nicht nur die verfassungsrechtliche Lage hat sich verändert, wie Preuß hervorhob, sondern auch die Aufgabe des Überwachungsausschusses. Es ist zwar richtig, daß in einem parlamentarisch regierten Staate das

---

[14]) Preuß, Dtschl. Rep. Reichsverf. S. 77/78.

[15]) Stier-Somlo, Staatsrecht S. 593 C; Preuß, Jahrb. Öff. R. 10, S. 267.

[16]) Prot. VA. S. 267.

[17]) Es kann auch eine nicht vom Vertrauen des Parlaments getragene Regierung sich zeitweise im Amte halten, wenn z. B. der Reichspräsident den Reichstag zugunsten der von einem Mißtrauensvotum bedrohten Regierung aufgelöst hat. Denn die Reichsverfassung geht in Art. 54 davon aus, daß die Regierung das Vertrauen des Reichstags besitzt, solange es ihr nicht durch ausdrücklichen Beschluß entzogen wird. Vergl. u. a. Anschütz, Komm. S. 278, Nr. 3 zu Art. 54.

Parlament es nicht mehr nötig hat, ängstlich auf die „Wahrung seiner Rechte gegenüber der Regierung“ bedacht zu sein — das war ein Charakteristikum des Konstitutionalismus —; wohl aber, und das ist etwas ganz anderes[18]), muß das Parlament in der Lage sein, die Rechte des parlamentarischen Regierungssystems wahrzunehmen. Der Überwachungsausschuß soll diese neue Aufgabe des Parlaments bei dessen Nichtversammeltsein ausüben. Im Verfassungsausschuß drückte dies der Abgeordnete Katzenstein aus: „Der Antrag 152“ (der die Einsetzung des Überwachungsausschusses betraf) „bezweckt, die Überwachung der Regierung durch das Parlament sicherzustellen, namentlich auch die Ständigkeit der Überwachung festzulegen“[19]). Der Überwachungsausschuß als Mittel der Verwaltungskontrolle[20]) hat demnach die Aufgabe, die Ständigkeit des parlamentarischen Regierungssystems durchzuführen.

Im geltenden Landesstaatsrecht haben Preußen[21]), Bayern[22]), Braunschweig[23]) und Mecklenburg-Strelitz[24]) zum Teil wörtlich mit dem den Überwachungsausschuß einsetzenden Art 35 II, III RV. gleichlautende Verfassungsbestimmungen getroffen. Andere Staaten, z. B. Sachsen[25]) und Baden[26]) haben inhaltlich von Art. 35 RV. abweichende Verfassungsbestimmungen über überwachungsausschußähnliche Organe. Die Literatur über die erstgenannten vier einzelstaatlichen Überwachungsausschüsse darf im folgenden mit verwandt werden, da diese vier Ausschüsse inhaltlich die gleiche Einrichtung darstellen wie der Überwachungsausschuß des Art. 35 RV., und da das zugrunde liegende Regierungssystem das gleiche ist. Soweit sich Verschiedenheiten aus dem

---

[18]) Der Präsident der Nationalversammlung Fehrenbach bezeichnete die Wendung „Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung als inhaltlich dasselbe und nur eine „freundlichere Ausdrucksweise“ für den ursprünglichen viel richtigeren Wortlaut „zur Überwachung der Tätigkeit der Reichsregierung“. Prot. Nat. S. 1291. Die beiden Wendungen sind vielmehr der Ausdruck des konstitutionellen und des parlamentarischen Regierungssystems.

[19]) Prot. VA. S. 267.

[20]) Hatschek, Staatsrecht I S. 623.

[21]) Art. 26 der preußischen Verfassung.

[22]) § 30 III 2, IV der bayrischen Verfassung.

[23]) Art. 30 der braunschweigschen Verfassung.

[24]) § 20 der meckl.-strel. Verf.

[25]) Art. 23 der sächsischen Verfassung: Zwischenausschuß nur bei Vertagung.

[26]) § 47 der badensischen Verfassung: Landständischer Ausschuß, der aber nicht bei Auflösung des Landtags in Geltung tritt.

Verfassungssystem dieser vier Länder mit dem des Reiches ergeben, wird die Heranziehung der einzelstaatlichen Literatur unterbleiben.

Neben dem Überwachungsausschuß setzt die Weimarer Reichsverfassung noch zwei weitere außerordentliche Organe für den Reichstag ein: Das Zwischenpräsidium, Art. 27, und den ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, Art. 35 I.

Das Zwischenpräsidium ist weniger ein außerordentliches Organ für den Reichstag selbst als für den unter den Reichstagsmitgliedern eine besondere Stellung einnehmenden Reichstagspräsidenten. Doch macht der Reichstag durch das Zwischenpräsidium sein Selbstversammlungsrecht auf Verlangen eines Drittels der Reichstagsmitglieder geltend, Art. 24 I 2 RV.[27]).

Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten ist abgesehen von seiner Tätigkeit während der Reichstagstagung[28]) im Grunde genommen eine Unterart des Überwachungsausschusses. Denn auch die Vorbereitung der dem Reichstag auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten verfassungsmäßig zustehenden Entschließungen ist eine Art vorbeugender Überwachung der Reichsregierung[29]).

Der Reichstag wird demnach nur unvollkommen durch außerordentliche Organe fortgeführt. Namentlich das wichtigste Recht, das der Gesetzgebung, kann nicht durch ein außerordentliches Organ wahrgenommen werden[30]).

c) Insbesondere die rechtliche Stellung des Überwachungsausschusses.

Die vorliegende Arbeit soll die Rechte nur des wichtigsten außerordentlichen Organs für den Reichstag, des Über-

---

[27]) Der Reichstagspräsident kommt als außerordentliches Organ für den Reichstag nur zwischen zwei Tagungen in Frage; er ist dann Vertretungsorgan.

[28]) Während der Tagung ist er ordentliches Organ des Reichstags.

[29]) Beide Ausschüsse sollten ursprünglich in einem Ausschuß verbunden sein, der die „Tätigkeit der Reichsregierung, insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten überwachen sollte". Auf Antrag des Abgeordneten D. Naumann wurde dieser Ausschuß in die beiden jetzigen Ausschüsse zerlegt, da sie auf verschiedenen Quellen beruhen. Prot. VA. S. 268. Beide Ausschüsse haben aber die gleiche Aufgabe.

[30]) Im Gegensatz hierzu hat der 24=gliedrige Ausschuß der tschechoslowakischen Verfassung fast alle Kompetenzen des Parla=

wachungsausschusses, darstellen. Es muß zunächst seine rechtliche Stellung untersucht werden, da durch sie die Zuständigkeit des „Ausschusses" beeinflußt wird. Um diese Rechtsstellung zu erkennen, muß festgestellt werden, in welchen Zeiträumen der Überwachungsausschuß tätig wird.

Der Überwachungsausschuß wird bestellt „für die Zeit außerhalb der Tagung des Reichstags". Dies sind die Zwischenräume zwischen zwei Tagungen und zwischen der letzten Tagung und dem Ende der Wahlperiode[31]). Dieser Zeitraum kommt kaum noch in Betracht, da nach der ständigen Praxis des Reichstags innerhalb einer Wahlperiode nur eine Tagung, die bis zum Ende der Wahlperiode andauert, stattgefunden hat. Bestritten ist, ob bei dem dadurch zu erheblicher Bedeutung gelangten Fall der bloßen Vertagung Entsprechendes gilt wie außerhalb der Tagung. Vogels[32]) lehnt dies gemäß dem Wortlaut des Art. 35 II RV. ab mit der Begründung, daß während der Tagung, also auch während der Vertagung, nicht der dem reichsrechtlichen nachgebildete Ständige Ausschuß, sondern das Parlament selbst das von der Verfassung vorgesehene Organ zur Geltendmachung der Rechte der Volksvertretung sei, Poetzsch-Heffter[33]) hält dagegen die tatsächlich in der Reichstagspraxis[34]) geübte sinngemäße Anwendung des Art. 35 II RV. für die Zeit des tatsächlichen Nichtversammeltseins des Reichstags infolge Vertagung für zulässig. Dieser letzteren Ansicht muß man zustimmen, umsomehr als der Begriff der Tagung mit dem Begriff der Wahlperiode tatsächlich verschmolzen ist, und demgemäß der in der Verfassung vorgesehene Zeitraum zwischen zwei Tagungen der Zeit der Vertagung entspricht. Der Überwachungsausschuß wird ferner tätig „für die Zeit nach Beendigung einer Wahlperiode bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags". Der Endpunkt dieser Zeitspanne liegt schon in der neuen Wahlperiode. Diese gilt vom Wahltag ab, während der Zusammentritt des Reichstags spätestens dreißig Tage später erfolgen muß (Art. 23 I 1, II

---

ments, soweit es sich um unaufschiebbare Anordnungen handelt. § 54 I der tschechoslowakischen Verfassung vom 29. 2. 1920 (Klinghoffer S. 49 Anm. 2).

[31]) Aus dem weiteren Wortlaut des Art. 35 II RV. ergibt sich, daß die Zeit vom Beginn der Wahlperiode bis zum Zusammentritt des Reichstags, die unter die Bestimmung: „außerhalb der Tagung" fallen würde, nicht inbegriffen sein soll.

[32]) S. 73 III zu Art. 26.

[33]) Kommentar S. 186 II 5 zu Art. 35.

[34]) vergl. Poetzsch, Jahrb. Öff. R. 13 S. 124.

RV.). Nach Art. 40 a RV. soll der Überwachungsausschuß, da die Immunität der im Absatz I angeführten Personen nur zwischen zwei Wahlperioden gelten soll, auch nur in diesem Zwischenraum tätig werden können. Sinngemäß muß aber die Zeit vom Wahltag bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags darunter mitverstanden werden[35]. Schließlich tritt der Überwachungsausschuß „nach Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags" in Geltung[36]. Der Wortlaut des Art. 40 a I RV., von dem Art. 40 a III abhängt, deckt sich hiermit. Es ist, wie der Absatz II zeigt, die Zeit „außerhalb einer Wahlperiode" gemeint, gleich wie dieselbe geendet hat. Der Fall der Auflösung soll also nicht ausgenommen sein. Auch hier erstreckt sich die Tätigkeit des Ausschusses bis in die neue Wahlperiode.

Der Überwachungsausschuß wird also tätig teils während der Wahlperiode des einen Reichstags, teils zwischen zwei Wahlperioden, teils während der Wahlperiode des neuen Reichstags.

Die Bezeichnung als „ständiger" Ausschuß ist irreführend. Weder ist der Überwachungsausschuß ein ständiger Ausschuß im wörtlichen Sinne[37], denn er tagt nicht während der Tagung des Reichstags. Noch ist er[38] ein ständiger Ausschuß im technischen Sinne, und somit ist auch seine Gleichstellung mit den ständigen Ausschüssen im § 26 RTGO. ungerechtfertigt. Denn ständige Ausschüsse sind solche, die im Gegensatz zu für den Einzelfall bestellten Sonderausschüssen (§ 27 RTGO.) für die ganze und in jeder Sitzungsperiode bestellt worden[39]. Auch sie unterliegen aber dem Grundsatz der Diskontinuität der Tagung. Allerdings beseitigt die Verfassung durch ausdrückliche Vorschrift diesen Grundsatz im Art. 35 I und II RV., stellt dadurch aber diese Ausschüsse in Gegensatz zu den im technischen Sinne ständigen Aus-

---

[35]) Poetzsch-Heffter, Kommentar S. 204 Nr. 3 zu Art. 40 a.

[36]) Durch das verfassungsändernde Gesetz vom 15. 12. 1923 ist der durch das Fehlen der Worte: „oder der Auflösung des Reichstags" verursachte Unterschied zum Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten beseitigt worden. Eine sinngemäße Anwendung des Art. 35 II RV. auch bei Auflösung des Reichstags hatte man abgelehnt: Anschütz, Komm. 1. Aufl. 1921 S. 91, Nr. 3 zu Art. 35. Giese, Komm. 5. Aufl. S. 117 Nr. 4 zu Art. 35.

[37]) Dies ist bei dem ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten der Fall.

[38]) wie auch der ständige auswärtige Ausschuß.

[39]) Hatschek, Parlamentsrecht I S. 227 II.

schüssen. Nach Piloty[40]) soll das „ständig" eine selbständige Bedeutung haben und nur besagen, daß „die Ständigkeit (Kontinuität) des Parlaments durch diesen Ausschuß bewirkt wird." Dem kann zugestimmt werden.

Der Überwachungsausschuß ist auch kein ständiger „Ausschuß". Ein Ausschuß im technischen Sinne ist ein Organ[41]) des ihn einsetzenden Plenums, hier des Reichstags, oder wie Schmitt[42]) es in seiner eigentümlichen Schreibweise ausdrückt: „ein abhängiger Exponent eines größeren Komplexes, der ihn aus praktisch-technischen Gründen bildet." Voraussetzung für einen Ausschuß ist das Bestehen einer Körperschaft, aus der ein Ausschuß gebildet werden kann. Jeder Ausschuß ist der ihn bildenden Körperschaft akzessorisch. Soweit es sich um außerordentliche Organe handelt, kann ein Ausschuß immer nur ein Vertretungsorgan sein, da auch dieses das Bestehen des zu vertretenden ordentlichen Organs voraussetzt. Umgekehrt kann ein außerordentliches Ersatzorgan nie ein Ausschuß sein, da das Ersatzorgan ein nicht bestehendes ordentliches Organ ersetzt. Durch Sonderbestimmung kann ein Ausschuß auch über die Sitzungsperiode hinaus als Ausschuß fortbestehen[43]), also der Grundsatz der Diskontinuität aufgehoben werden, der an sich dem Ausschußbegriff nicht wesentlich ist. Nicht aber kann durch eine Sonderbestimmung wie Art. 35 RV. der Ausschußbegriff selbst in der Art umgewandelt werden, daß es nun auch selbständige, keinem Plenum akzessorische Ausschüsse gäbe. Mag daher die Verfassung in Art. 35 II den Überwachungsausschuß auch nach dem durch das Ende der Wahlperiode oder durch die Auflösung bewirkten Untergang des Reichstags als „Ausschuß" bezeichnen, so ist er damit doch kein Ausschuß im technischen Sinne. Oder soll für den Überwachungsausschuß als Ersatzorgan das Bestehen des Reichstags durch die Bezeichnung als Ausschuß fingiert werden, er also als Vertretungsorgan gelten? Dies ist nicht anzunehmen, denn der Überwachungsausschuß tritt gerade für den Reichstag ein, weil dieser nicht mehr besteht. Der Überwachungsausschuß als Ersatzorgan ist weder ein Ausschuß des alten noch des neuen Reichstags, „nicht mehr und noch nicht Organ eines Reichstags, sondern", nach Giese[44]), „ein unmittelbar auf der

[40]) S. 104 Nr. 6 zu § 30.
[41]) Hatschek, Parlamentsrecht I S. 240, 4.
[42]) S. 213.
[43]) Hatschek, Parlamentsrecht I S. 246.
[44]) Kommentar S. 136 Nr. 4 zu Art. 35; ebenso Vogels, S. 73, Nr. IV zu Art. 26.

Verfassung beruhendes Reichsorgan". Die Bezeichnung als Ausschuß bedeutet hier nur, daß der Überwachungsausschuß dieser Art ein nach Ausschußgrundsätzen zusammengesetzter Auszug aus dem Parlament ist.

Ist somit festgestellt, daß der Überwachungsausschuß außerhalb der Wahlperiode kein Ausschuß im technischen Sinne ist, so ergibt sich die Frage, ob er dann während der Zeit innerhalb der Wahlperiode ein solcher ist. Denn die Verfassung macht keinen Unterschied bezüglich beider Arten des Überwachungsausschusses. Man könnte aus dieser Gleichstellung folgern, daß dann auch der Überwachungsausschuß als Vertretungsorgan, obwohl er den Voraussetzungen des Ausschusses genüge, nicht den rechtlichen Charakter eines Ausschusses haben solle, sondern etwa ein besonderes, ebenfalls unmittelbar auf der Verfassung beruhendes, selbständiges Reichsorgan sei. Nicht gegen eine solche Annahme würde die Bezeichnung als Ausschuß in Art. 35 RV., die Behandlung als Ausschuß in der Geschäftsordnung des Reichstags, die Einsetzung durch den Reichstag sprechen, denn diese Vorschriften gelten auch für das erwiesenermaßen keinen Ausschuß darstellende Ersatzorgan. Aber doch ist der Überwachungsausschuß während der Wahlperiode ein Ausschuß im technischen Sinne. Als Vertretungsorgan darf seine Rechtsstellung die des Reichstags nicht beeinträchtigen. Die Rechtsstellung des Reichstags ist infolge seines Selbstversammlungsrechts nach Art. 24 I 2 RV. die gleiche wie zur Zeit der Tagung selbst. Der Reichstag ist nur durch den Grundsatz der Diskontinuität behindert. Dem zusammentretenden Reichstag würde die Vorbereitung seiner Beschlüsse fehlen. Dies wäre aber Aufgabe eines Ausschusses. Diese Lücke soll das außerordentliche Vertretungsorgan ausfüllen. Das Vertretungsorgan kann dabei einerseits seiner Aufgabe nur gerecht werden, wenn es die Rechtsstellung eines Ausschusses hat; andererseits darf es nur die Rechtsstellung eines Ausschusses haben, um nicht die Rechte des Reichstags selbst zu schmälern. Nur als Ausschuß im technischen Sinn kann der Überwachungsausschuß seinem Wesen als Vertretungsorgan gerecht werden. Es muß daher mit dem Wortlaut der Verfassung angenommen werden, daß der Überwachungsausschuß in diesem Falle ein Ausschuß ist.

Unter der gleichen Bezeichnung als Überwachungsausschuß vereinen sich also zwei durchaus wesensverschiedene Einrichtungen. Es mag zunächst dahingestellt bleiben, ob sich daraus auch tatsächliche Unterschiede ergeben. Jeden-

falls ist die Unterscheidung beider Arten des Überwachungsausschusses von ausschlaggebender Bedeutung für die rechtliche Beurteilung des Umfanges ihrer Zuständigkeit.

II.

C. Die Rechte des Überwachungsausschusses.

a) Im allgemeinen.

Nach Art. 35 II RV. ist der Überwachungsausschuß zuständig „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung". Art. 35 III RV. stattet den Überwachungsausschuß mit „den Rechten von Untersuchungsausschüssen" aus. Art. 40 a III RV. bestimmt, daß, soweit sonst bei Strafverfolgung oder Verhaftung eines Angehörigen der im Absatz I angeführten Organe der Reichstag mitzuwirken habe, der Überwachungsausschuß an die Stelle des Reichstags tritt.

Letzteres bedarf keiner besonderen Erläuterung; ebenfalls nicht die Frage, was unter Rechten von Untersuchungsausschüssen zu verstehen ist. Die Reichsverfassung bestimmt dies in Art. 37 und Art. 34 I 2, 3, II, III. Dagegen muß die Bedeutung der Wendung „Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung" geprüft werden. In den Verhandlungen der Nationalversammlung wurde dieser Wortlaut auf Antrag Haußmann und Genossen[1]) eingesetzt für „Überwachung der Tätigkeit der Reichsregierung". Nach der ausdrücklichen Feststellung des Präsidenten Fehrenbach, der beide Wendungen als inhaltlich gleich bezeichnet hatte, war „das Haus damit einverstanden"[2]).

Bevor festgestellt werden kann, in welchem Umfange diese letzteren Rechte dem Überwachungsausschuß zustehen, muß untersucht werden, was überhaupt Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung, gleich Überwachungsrechte sind. Es sind die Kontrollrechte des Reichstags gegenüber der Reichsregierung. Sie zerfallen in Kontrollrechte vorbereitender Art und solche mit unmittelbaren

---

[1]) Prot. Nat. S. 1291.

[2]) Es ist oben schon darauf hingewiesen worden, daß dies Ausdrucksweisen zweier ganz verschiedener Regierungsformen sind, und daß die ursprüngliche Wendung die dem jetzigen parlamentarischen Regierungssystem entsprechend ist.

Rechtsfolgen[3]). Die ersteren lassen sich einteilen in Vorbeugungs-, Frage- und Untersuchungsrechte. Vorbeugungsrechte sind das Resolutionsrecht, das aus der allgemeinen Beschlußfähigkeit einer Körperschaft folgt; eine Unterart davon, das Petitionsüberweisungsrecht, § 64 a RTGO.; und das Recht der Haushaltsgenehmigung, Art. 85 RV. Diese Rechte bezwecken, durch vorbeugende Maßnahmen Einfluß auf die Reichsregierung zu gewinnen. Die Fragerechte, das Interpellationsrecht in weiterem Sinne, Art. 33 RV.[4]), enthaltend das Recht der Interpellationen, § 55 RTGO., und der kleinen Anfragen, § 60 RTGO., unterscheiden sich von den Untersuchungsrechten dadurch, daß der Reichstag bei den ersteren auf die Beantwortung durch die Reichsregierung angewiesen ist, während bei den Untersuchungsrechten der Reichstag selbst, so bei der Rechnungskontrolle, Art. 86 RV., und durch die von ihm eingesetzten Untersuchungsausschüsse, Art. 34 RV., sich Klarheit verschaffen kann. Die Kontrollmittel mit unmittelbaren Rechtsfolgen sind das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens, Art. 54 RV., bei dessen Geltendmachung die Regierung zum Rücktritt verpflichtet ist, und das unter dem parlamentarischen Regierungssystem bedeutungslose Recht der Ministeranklage, Art. 59 RV., bei dem die Rechtsfolge der Verurteilung allerdings von der Prüfung durch den Staatsgerichtshof abhängig ist. Bei dem Recht der Ministeranklage könnte man zweifeln, ob es ein Recht der Volksvertretung „gegenüber der Regierung" ist. Denn streng genommen ist es ein Recht gegenüber dem Staat, das durch das Parlament geltend gemacht wird[5]). Man könnte das Anklagerecht des Reichstags mit dem strafprozessualen Klagerecht, den Reichstag mit dem Staatsanwalt vergleichen[6])[7]). Trotzdem muß das Anklagerecht als Recht der Volksvertretung gegenüber der Regierung im Sinne des Art. 35 II RV. gewertet werden, da unter dieser Wendung die Überwachungsrechte des Reichstags verstanden werden

---

[3]) v. Marx S. 64.

[4]) Die Anwesenheitspflicht der Regierung gewährleistet dem Reichstag das Interpellationsrecht. Vergl. Anschütz, Komm. S. 193 Nr. 1 zu Art. 33.

[5]) Passow S. 18.

[6]) Mit diesem Vergleich soll nur gesagt sein, daß sich das Recht der Ministeranklage nicht an die Regierung, sondern an den Staat richtet. Die rechtliche Ministerverantwortlichkeit ist keine strafrechtliche, sondern eine staatsrechtliche.

[7]) vergl. Anschütz, Parlament und Regierung, S. 33.

müssen, das Anklagerecht aber ein solches Recht zur Durchführung der Überwachung darstellt.

Von diesen an sich unter den Wortlaut des Art. 35 II RV. fallenden Rechten scheiden von vornherein einige Rechte aus, deren Geltendmachung durch ein außerordentliches Organ unzulässig wäre.

Zunächst ist dies das Recht der Haushaltsgenehmigung. Denn dieses Recht ist im Wege der, wenn auch nur formellen, Gesetzgebung auszuüben, Art. 85 II RV. Das Recht der Gesetzgebung steht aber dem Überwachungsausschuß nicht zu. Daß dann unter Umständen eine rechtzeitige Vorlage des Haushaltsplans nach § 22 RHO. unmöglich ist, ist unerheblich, umsomehr als § 22 RHO. nur eine Sollvorschrift ist.

Ebensowenig gehört das Recht der Rechnungslegung, Art. 86, 1 RV., § 108 I 2 RHO., zu den Rechten, die durch ein außerordentliches Organ geltend gemacht werden können. Dies ergibt sich daraus, daß seine Ausübung einerseits nicht dringlich ist und andererseits in gewissem Zusammenhang mit dem nur dem ordentlichen Organ zustehenden Recht der Haushaltsgenehmigung steht.

Ferner scheidet als mit dem Wesen der außerordentlichen Verfassung unvereinbar das Recht der Ministeranklage aus. Die Formvorschriften des Art. 59, 2 RV. an sich sind für diese Frage nebensächlich, beweisen aber, daß die Erhebung der Anklage eine Angelegenheit von erheblicher Wichtigkeit sein soll. Deshalb wird man ihre Geltendmachung einem Notbehelfsorgan nicht zubilligen dürfen, zumal die Erhebung der Anklage einerseits an keine Frist gebunden ist[8]) und andererseits die Minister, auch wenn sie sich nicht mehr im Amte befinden, in den Anklagezustand versetzt werden können[9]). Es besteht daher gar kein Bedürfnis nach sofortiger Geltendmachung des Anklagerechts.

Schließlich scheidet noch das Enquêterecht einem Schluß a fortiori zufolge aus, da dem Überwachungsausschuß über das Recht der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen hinaus die Rechte solcher Ausschüsse schon selbst zustehen. Der Überwachungsausschuß hat kraft eignen Rechts die Machtstellung eines Untersuchungsausschusses und bedarf daher nicht des nur durch einen Ausschuß ausübbaren Untersuchungsrechts[10]).

---

8) Giese, Kommentar S. 187 Nr. 5 zu Art. 59.
9) Lammers, Ges. üb. d. Staatsger.h. S. 21.
10) vergl. Heck S. 17.

b) Der Umfang der Zuständigkeit beider Arten des Überwachungsausschusses.

Es ist zu prüfen, ob dem Überwachungsausschuß, abgesehen von den eben ausgenommenen Rechten, alle übrigen Kontrollrechte des Reichstags gegenüber der Reichsregierung zustehen oder nur einzelne davon und welche.

Aus den Verhandlungen im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung wie aus denen der Nationalversammlung selbst läßt sich kein sicherer Schluß auf den beabsichtigten Umfang der Rechte des Überwachungsausschusses ziehen. Im Verfassungsausschuß begründete der Abgeordnete Katzenstein den erst hier von dem Abgeordneten Bader und Genossen beantragten[11]) „ständigen Ausschuß zur Überwachung der Tätigkeit der Reichsregierung" damit, daß dadurch „die Überwachung der Regierung durch das Parlament sicher gestellt, namentlich auch die Ständigkeit der Überwachung festgelegt"[12]) werden solle. Sowohl Katzenstein wie die Abgeordneten Bader[13]) und Schultz[14]) verweisen dabei auf den Hauptausschuß des alten Reichstags, der tatsächlich schon diese Stellung eingenommen habe[15]). Dieser Hinweis auf den Hauptausschuß ist wichtig, weil damit offenbar gesagt werden sollte, daß auch dem Überwachungsausschuß die Überwachung nur im Rahmen eines Reichstagsausschusses, allerdings eines bevorrechteten, zustehen solle. Dem widerspricht jedoch die von den Abgeordneten Dr. Cohn im Verfassungsausschuß[16]) und Dr. Heinze im Plenum[17]) vorgebrachte Auffassung, daß durch diesen Überwachungsausschuß „der Reichstag in seinen Rechten präjudiziert werde", wenn der Ausschuß für die Zeit außerhalb der Tagung des Reichstags „dessen Rechte in Anspruch nähme". Diese Ansicht deutet darauf hin, daß der Überwachungsausschuß alle Kontrollrechte des Reichstags, soweit sie durch ein außerordentliches Organ wahrnehmbar sind, ausüben könne. Diese Deutung wird bestätigt durch die Meinung des Abgeordneten der preußischen Nationalversammlung Dr. Leidig, der eine ausdrückliche Beschränkung der Zuständigkeit des preußischen

---

[11]) Prot. VA. S. 267.
[12]) Prot. VA. S. 267.
[13]) Prot. VA. S. 267.
[14]) Prot. VA. S. 268.
[15]) Der Hinweis Katzensteins auf die landständischen Ausschüsse wurde von Preuß sofort als unrichtig zurückgewiesen. s. o.
[16]) Prot. VA. S. 267.
[17]) Prot. Nat. S. 1292.

Überwachungsausschusses forderte: „Es gehe zu weit, daß der Überwachungsausschuß," wozu der mit der Reichsverfassung gleiche Wortlaut Anlaß gäbe, „alle Rechte des Landtags gegenüber der Regierung wahrnehme, solange der Landtag nicht versammelt sei"[18]).

In der Literatur ist der Umfang der Zuständigkeit des Überwachungsausschusses unklar oder einseitig umrissen: Von Freitagh-Loringhoven[19]) hält die Frage nach den Rechten des Überwachungsausschusses solange für offen, „bis sich eine Übung darin ausgebildet habe". Andere Schriftsteller, wie Giese[20]), Meißner[21]), Stier—Somlo[22]), Wittmayer[23]) beschränken sich darauf, den Wortlaut der Reichsverfassung mit ebenso vieldeutigen anderen Wendungen zu wiederholen. Eine weitere Gruppe von Schriftstellern, unter diesen besonders die Kommentatoren zur preußischen Verfassung — die Heranziehung der letzteren ist erlaubt, da es sich in Art. 35 II RV. wie in Art. 26 PV. um die gleiche Frage handelt — vertritt den Standpunkt, daß der Überwachungsausschuß alle im Rahmen der Regierungskontrolle liegenden Rechte grundsätzlich ausüben könne: Bredt[24]): „Der Ausschuß ist deshalb notwendig, weil unter dem parlamentarischen Regiment auch zwischen zwei Wahlperioden — — irgend ein Organ vorhanden sein muß, das die Funktionen des Parlaments versieht." Stier—Somlo[25]): „Durch das Wort „auch" (in Art. 26, 2 PV.) ist zum Ausdruck gebracht, daß der Ausschuß grundsätzlich alle Rechte des Landtags gegenüber dem Staatsministerium wahrzunehmen hat, solange der Landtag nicht versammelt ist." Vogels[26]) „Der materielle Wirkungskreis des ständigen Ausschusses wird durch die Worte „Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium" bestimmt." Es folgt eine Aufzählung der Überwachungsrechte, von denen einige aus formalen Gründen dem Ausschuß nicht zugesprochen werden könnten, obwohl sie „bei der weiten Fassung" der Vorschrift unter die fraglichen Rechte fielen. Ohne diese Formvorschriften, die zum Teil in der Reichsverfassung nicht enthalten sind,

---

18) Prot. preuß. VA. Sp. 125.
19) S. 119.
20) Reichsstaatsrecht, S. 77 c.
21) S. 59 e.
22) Staatsrecht, S. 593 C.
23) S. 320.
24) S. 217.
25) Hier deutlicher, Kommentar S. 133 Nr. 3 zu Art. 26.
26) S. 72 Nr. II zu Art. 26.

würden nach Vogels also alle Überwachungsrechte des Landtags dem ständigen Ausschuß zustehen. Schließlich Waldecker: „Art. 26 PV. schafft einen „kleinen Landtag", um stets, d. h. in allen Fällen, in denen der Landtag nicht versammelt ist, gegenüber dem Staatsministerium die Rechte des Landtags wahrnehmen zu können"[27]. „Der Ständige Ausschuß fungiert für die Zwischenzeit als „kleiner Landtag", d. h. er hat alle Rechte des Landtags, die sich aus seiner in Satz 1 des Art. 26 PV. näher umschriebenen Aufgabe ergeben"[28]. Diesen Meinungen steht die Mehrzahl der Schriftsteller gegenüber. Diese legt entscheidendes Gewicht auf den Ausschußcharakter des Überwachungsausschusses und billigt ihm nur solche Rechte zu, die allgemein von Ausschüssen des Reichstags wahrgenommen werden: Anschütz[29]: „Vorbehaltlich des Absatzes III haben die durch Art. 35 angeordneten Ausschüsse keine anderen Rechte, als die, welche den Reichstagsausschüssen im allgemeinen zustehen." Finger[30]: „Der Überwachungsausschuß kann nur Erhebungen und Feststellungen über anscheinend vorgefallene Mißachtung der Rechte der Volksvertretung vornehmen, um dem Reichstag nach seinem Zusammentreten das Material für sein weiteres Vorgehen liefern zu können." Giese[31]: „Sie sind bloß vorbereitende Hilfsorgane des Reichstags." Lemme-Roscher[32]: „Auch seine Funktionen sind nur vorbereitender Art." Giese und ihm folgend Lemme-Roscher unterscheiden zwar beide Arten des Überwachungsausschusses, legen dem aber infolge der gleichen Behandlung in der Reichsverfassung keine Bedeutung bei für den Umfang der Zuständigkeit des Überwachungsausschusses. Weiterhin Hatschek[33]: „Die ständigen Überwachungsausschüsse unterscheiden sich von den Untersuchungsausschüssen besonders dadurch, daß sie dauernde, gesetzlich notwendige Reichstagsorgane sind." Hubrich[34]: „Dieser Ausschuß hat das Kontrollrecht des Reichstags während des Nichtversammeltseins desselben auszuüben." Dieser anscheinend weitgesteckte Rahmen der Zuständigkeit wird sogleich verengert: „Er wird nur mit den „Rechten eines Untersuchungsausschusses" das Material zur Prüfung des

---

[27] S. 99 Nr. 1 zu Art. 26.
[28] S. 100 Nr. 1 zu Art. 26.
[29] Kommentar S. 203 Nr. 4 zu Art. 35.
[30] S. 264.
[31] Hier deutlicher, Kommentar S. 135 Nr. 1 zu Art. 35.
[32] S. 58.
[33] Staatsrecht, S. 622, III.
[34] S. 76.

Verhaltens der Reichsregierung durch den später zusammentretenden Reichstag zu sammeln und zu sichten haben." Poetzsch-Heffter[35]): „Für den Aufgabenkreis des Überwachungsausschusses gibt zunächst nur seine Bezeichnung einen unmittelbaren Anhalt. Sein Zweck und die Grenzen seines Wirkungskreises werden deshalb nur aus dem Zusammenhange mit den Staatsaufgaben des Reichstags selbst verstanden werden können, dessen Hilfsorgan er ist." Rothenbücher[36]): „Die Reichsverfassung spricht diesem Ausschuß die Rechte von Untersuchungsausschüssen zu. Man wird auch hier[37]) annehmen müssen, daß diese Ausschüsse weitergehende Rechte nicht besitzen."

Der Verfassungstext selbst bietet keinerlei Hinweise darauf, wie die Überwachung verwirklicht werden soll und was zu geschehen hat, wenn die Regierung die Rechte der Volksvertretung verletzt. Jedenfalls beantwortet Art. 35 III RV. diese Frage nicht vollständig. Sonst hätte der Überwachungsausschuß „nur" die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung im Rahmen der Rechte eines Untersuchungsausschusses, wie sich diese aus Art. 34 RV. ergeben. Der Absatz III hat nur eine nebengeordnete Bedeutung neben dem Absatz II[38]). Wollte man nämlich den Überwachungsausschuß mit den Rechten der Untersuchungsausschüsse ausstatten, so bedurfte dies einer besonderen Bestimmung wie des Absatzes III. Denn unter die Rechte des Absatzes II fällt zwar das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, Art. 34 I 1 RV., nicht aber das Recht, die Rechte solcher Ausschüsse selbst auszuüben. Der Absatz III bildet also eine Erweiterung der Zuständigkeit des Überwachungsausschusses über den in Absatz II aufgestellten Umfang hinaus. Die preußische, bayrische und braunschweigische Verfassung[39]) drücken diese Nebenordnung deutlicher aus, indem sie ein „auch" vor „die Rechte von Untersuchungsausschüssen" ein-

---

[35]) Kommentar S. 179. Vorbem. zu Art. 34 und 35.

[36]) S. 56.

[37]) S. 54 war gesagt: „Für die Zuständigkeit dieser Ausschüsse muß der Satz gelten: Der ständige Ausschuß des (bayrischen) Landtags kann in keinem Falle mehr Rechte haben als ein Ausschuß des Landtags nach der Verfassung überhaupt haben kann. Die weitestgehenden Rechte eines Ausschusses sind in § 52 II BV. (Untersuchungsausschüsse) umschrieben."

[38]) vergl. Meißner, S. 59 i: „auch hat er die Befugnisse von Untersuchungsausschüssen".

[39]) Angabe der Paragraphen oben.

setzen[40]). Das Gleiche gilt für die Reichsverfassung, in der im Art. 35 III vor den Worten „die Rechte usw." ein „auch" zu denken ist.

Im wesentlichen stehen sich zwei Ansichten über den Umfang der Zuständigkeit des Überwachungsausschusses gegenüber.

Die herrschende Lehre legt das Hauptgewicht auf den Ausdruck „Ausschuß": „Die ständigen Ausschüsse sind und bleiben, trotz ihrer Sonderstellung, Hilfsorgane des Reichstags. Die Bezeichnung der Körperschaften als „Ausschüsse" ist die juristisch technische Form zur Feststellung, daß ihnen die mit diesem Namen gekennzeichneten Befugnisse zukommen"[41]).

Die andere Ansicht schließt aus der weiten Fassung der Wendung „Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung", daß der Überwachungsausschuß ein „Nebenparlament" darstelle und daß sich im Zusammentritt des Ständigen Ausschusses die Kontinuität des Organs Parlament auswirke[42]). Das Parlament sei im angegebenen Rahmen eine dauernde Einrichtung, von dem das Wort gelte: le roi est mort, vive le roi[43]).

Beide Ansichten gehen von einem einseitigen Gesichtspunkt aus und sind daher nur zum Teil in ihrer Begründung richtig. Die herrschende Lehre begründet ihre Ansicht mit dem Ausschußcharakter des Überwachungsausschusses, obwohl dieser außerhalb der durch Zeitablauf oder Auflösung beendeten Wahlperiode gar kein „Ausschuß" ist. Die Gegenlehre übersieht wieder, daß der Überwachungsausschuß innerhalb der Wahlperiode ein „Ausschuß" ist und seinem Ausschußcharakter nach nicht Rechte eines Nebenparlaments haben kann.

Unrichtig ist auch die Ansicht Lemme-Roschers[44]), daß der Überwachungsausschuß nach der Beendigung der Wahlperiode seine Stellung nicht verändere, da „er als Ausschuß des Reichstags niedergesetzt sei und nur von ihm Befugnisse erhalten könne, abgesehen von den ihm verfassungsmäßig zugesprochenen Rechten der Untersuchungsausschüsse". Aller-

---

[40]) In die preußische Verfassung wurde das Wort „auch" auf ausdrücklichen Vorschlag eingesetzt, um diese Bedenken zu beseitigen; Prot. preuß. VA. Sp. 125.

[41]) Finger, S. 264.

[42]) Waldecker, S. 100 Nr. 3 zu Art. 26.

[43]) vergl. bei Rothenbücher S. 55 Anm. 1.

[44]) S. 58.

dings ist es möglich, worauf Hagen[45]) und Bühler[46]) hinweisen, daß Auszügen des Parlaments, die zur Zeit dessen Bestehens Ausschüsse sind, dieselben Rechte auch nach dem Untergang des Parlaments durch besondere Bestimmung verliehen werden. Es handelt sich dann um eine Durchbrechung des Grundsatzes der Diskontinuität der Wahlperiode. Aber auch dann ist die Rechtslage nicht so, daß der „Ausschuß" weiterbesteht, sondern daß ein Auszug, der organisatorisch mit dem Ausschuß übereinstimmt, dessen Rechte übernimmt. Auch dann hat dieser Auszug, hier der Überwachungsausschuß als Ersatzorgan, die Rechte nicht kraft Ausschußrechts, sondern kraft der besonderen Verfassungsbestimmung.

Es ist also zu prüfen, welche Rechte nach Art. 35 II RV. dem Überwachungsausschuß als Ersatzorgan und welche Rechte ihm als Vertretungsorgan gewährt werden, und ob beiden Arten des Überwachungsausschusses kraft einer besonderen Vorschrift die gleichen Rechte zustehen. Letzteres ist als Rechtsfrage zu verneinen. Denn die Unzulässigkeit der rechtlichen Gleichsetzung folgt aus der verschiedenen Rechtsstellung des Überwachungsausschusses als Vertretungsorgan und als Ersatzorgan. Allerdings mag dahingestellt bleiben, ob eine tatsächliche Gleichstellung hinsichtlich der Zuständigkeit sich ergibt. Dies ist auf induktivem Wege, durch Gegenüberstellung der den beiden Arten des Überwachungsausschusses zustehenden Rechte zu ermitteln.

Ausgangspunkt ist der Wortlaut der Reichsverfassung, daß der Überwachungsausschuß die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung zu wahren habe. Zweck des Ausschusses ist also die Überwachung der Reichsregierung. Nach dem Schluß vom Zweck aufs Mittel stehen dem Überwachungsausschuß dann die Kontrollrechte des Reichstags zu. Allerdings muß hier eine Einschränkung gemacht werden: Nur soweit es der Zweck erfordert, stehen diese Rechte dem Überwachungsausschuß zu. Beide Arten von Überwachungsausschüssen haben ganz verschiedene Zwecke. Als Vertretungsorgan bezweckt der Überwachungsausschuß, ein durch das Selbstversammlungsrecht ermögliches Eingreifen des Reichstags vorzubereiten. Als Ersatzorgan bezweckt der Überwachungsausschuß, selbst die Rechte des Reichstags wahrzunehmen. Auf Grund dieser verschiedenen Zwecke wird man also im Absatz II des Art. 35

[45]) S. 32.
[46]) S. 62 zu Art. 35.

RV. statt „zur Wahrung usw." einzusetzen haben „zur Wahrung usw., soweit dies nicht durch den Reichstag selbst geschehen kann". Dann ergibt sich, daß das Ersatzorgan grundsätzlich alle Kontrollrechte des Reichstags auszuüben hat, da bei Fortfall des Reichstags alle im Art. 35 II RV. bezeichneten Rechte nur durch den Überwachungsausschuß geltend gemacht werden können, während das Vertretungsorgan nur im Ausschußrahmen diese Rechte geltend machen kann, da der Reichstag nur in der Vorbereitung der Geltendmachung dieser Rechte behindert ist.

Die Zulässigkeit des diesen Erörterungen zugrunde liegenden Schlusses vom Zweck aufs Mittel ist anerkannt. Der Satz des § 89 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht: „Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann" darf als allgemeingültig betrachtet werden. Wie sollte auch der Überwachungsausschuß die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung wahren, wenn ihm nicht die dazu erforderlichen Mittel, die Kontrollrechte des Reichstags, zuständen?

Das Entscheidende für den Umfang der Rechte des Überwachungsausschusses ist also seine rechtliche Stellung. Die bayrische Verfassung trägt dem, wenn auch wohl unbeabsichtigt, Rechnung, indem sie zwei verschiedene Ausschüsse einsetzt[47]): Das Ersatzorgan: den „ständigen Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung" und das Vertretungsorgan: den „Zwischenausschuß" mit vom Landtag[48]) zu bestimmenden Befugnissen.

Auf Grund der verschiedenen Rechtsstellung des Überwachungsausschusses ergibt sich für den Umfang seiner Zuständigkeit folgendes:

1. Als Vertretungsorgan hat der Überwachungsausschuß, abgesehen von ihm durch besondere Vorschriften, Art. 35 III und Art. 40 a III RV., verliehenen Rechten, nicht mehr Rechte als jeder sonstige Reichstagsausschuß.
2. Als Ersatzorgan hat der Überwachungsausschuß, abgesehen von ihm durch besondere Vorschriften, Art. 35 III und Art. 40 a III RV., verliehenen Rechten, grundsätzlich alle Überwachungsrechte des Reichstags gegenüber der Reichsregierung.

---

[47]) § 30 IV und III 2 der bayrischen Verfassung.

[48]) Nach Art. 35 II RV. bestimmt nicht der Reichstag, sondern die Verfassung selbst die Befugnisse des Überwachungsausschusses als Vertretungsorgan.

D. Die Rechte des vertretenden Überwachungsausschusses.

Reichstagsausschüsse haben im Verhältnis zum Reichstag nur Rechte vorbereitender Art. Denn ihr alleiniger Zweck ist, die Grundlagen für die Entschließungen des Reichstags klarzustellen[49]). Als Ausschuß können daher dem vertretenden Überwachungsausschuß keine entscheidenden Rechte wie das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens zustehen. Die Rechte des Reichstags gegenüber der Reichsregierung, die auch von Reichstagsausschüssen wahrgenommen werden können, also den Umfang der Zuständigkeit des vertretenden Überwachungsausschusses bilden, sind folgende:

Das Resolutionsrecht. Es folgt aus der Beschlußfähigkeit des Ausschusses.

Das Petitionsüberweisungsrecht, § 64, a RTGO. Der Ausschuß kann an den Reichstag gerichtete oder von Reichstagsausschüssen dem Reichstag mit Bericht zugegangene Petitionen der Reichsregierung überweisen.

Das Interpellationsrecht, Art. 33 I RV. mit §§ 55 und 60 RTGO. Der Anwesenheitspflicht des Art. 33 I RV. entspricht anerkanntermaßen[50]) die Pflicht zur Beantwortung der gestellten Interpellationen und kleinen Anfragen.

Daneben sind dem Ausschuß besonders verliehen durch Art. 35 III RV. die Rechte von Untersuchungsausschüssen, Art. 34 I, 2, 3, II, III RV. und durch Art. 40 a III RV. die Mitwirkungsrechte des Reichstags bei Strafverfolgung oder Verhaftung, Art. 37 RV., der im Art. 40 a I RV. bezeichneten Organe.

E. Die Rechte des ersetzenden Überwachungsausschusses.

a) Die Rechte vorbereitender Art.

Da dem ersetzenden Überwachungsausschuß grundsätzlich alle Überwachungsrechte des Reichstags gegenüber der Reichsregierung zustehen, soweit sie von einem außerordentlichen Organ wahrgenommen werden können, würde der diesartige Überwachungsausschuß außer den schon dem vertretenden Überwachungsausschuß zugesprochenen Rechten

---

[49]) Schmitt, S. 316 III. 1, c. Lammers, Handw. d. Rechtsw. S. 33 VI 3.

[50]) s. o.

noch das Recht der Kundgabe des Mißtrauens haben. Zunächst ist aber zu prüfen, ob auch dem ersetzenden Überwachungsausschuß dieselben Rechte zustehen wie dem vertretenden. Denn die Zuständigkeit des letzteren beruht ja innerhalb des durch den Verfassungstext „Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung“ geschaffenen Rahmens auf seinem Ausschußcharakter. Die Frage ist zu bejahen. Einmal muß zufolge des Schlusses vom Zweck aufs Mittel dem ersetzenden Überwachungsausschuß zum mindesten neben den ihm besonders übertragenen Rechten der Art. 35 III und Art. 40 a III RV. das Interpellationsrecht zustehen, um tätig werden zu können. Das Resolutionsrecht steht ihm sowieso kraft seiner Beschlußfähigkeit zu. Sodann folgt die Zuständigkeit zu diesen Rechten aus zwei Schlüssen: a minori: Wenn diese Rechte schon dem Vertretungsorgan zustehen, umsomehr müssen sie dann dem viel selbständigeren Ersatzorgan zustehen. Und ferner a fortiori: Wenn das Ersatzorgan schon das Recht der Untersuchungsausschüsse hat, dann hat es erst recht das schwächere Recht der Interpellation.

Dem anfangs genannten Grundsatz gemäß stehen dem ersetzenden Überwachungsausschuß demnach folgende Rechte zu:

Das Resolutionsrecht.
Das Petitionsüberweisungsrecht.
Das Interpellationsrecht.

Daneben die dem Überwachungsausschuß besonders verliehenen Rechte nach Art. 35 III und Art. 40 a III RV.

b) Das Recht des Mißtrauensvotums.

Es bleibt nur noch zu prüfen, ob dem ersetzenden Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens, Art. 54 RV., zusteht. Ob dieses wichtigste und einzige unmittelbar durchgreifende Mittel der dem Reichstag zustehenden Überwachungsrechte in den Zuständigkeitsbereich des ersetzenden Überwachungsausschusses fällt, soll in diesem besonderen Abschnitt untersucht werden.

In den Verhandlungen der Nationalversammlung wurde von dem Abgeordneten Dr. Heinze[51]) darauf hingewiesen, daß im Falle der Annahme des Art. 35 der Überwachungsausschuß „ein Vertrauensvotum, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch durch seine Haltung und Abstimmung

---

[51]) Prot. Nat. S. 1292.

statuieren" könne. Ebenfalls in diesem Sinne sprach der Abgeordnete Katzenstein[52]) aus, daß der Überwachungsausschuß auf der Notwendigkeit beruhe, die Regierung nicht längere Zeit ohne Kontrolle zu lassen. Es müsse aber dann auch die Möglichkeit bestehen, diese Verantwortlichkeit geltend zu machen: „Es genügt nicht, wenn die Volksvertretung vielleicht einige Monate später, wo unter Umständen schon großer Schaden angerichtet worden ist, zu Worte kommt und nachher irgendwie ihre abweichende Meinung ausdrückt." Dies scheint dafür zu sprechen, daß man im Falle der Annahme des Art. 35 dem Überwachungsausschuß auch das Recht des Mißtrauensvotums zuzubilligen glaubte.

Soweit in der Literatur diese Einzelfrage überhaupt ausdrücklich erwähnt wird, wird sie verneint, während man aus den allgemeinen Ansichten über die Rechte des Überwachungsausschusses von seiten der allerdings nicht herrschenden Lehre entnehmen kann, daß der Überwachungsausschuß auch dieses Recht habe. Es sei hier nochmals auf die besonders deutliche Wendung in einem Kommentar zur preußischen Verfassung[53]) verwiesen: „Der Ausschuß hat grundsätzlich alle Rechte des Landtags gegenüber dem Staatsministerium wahrzunehmen, solange der Landtag nicht versammelt ist." Damit wäre grundsätzlich auch das Recht des Mißtrauensvotums für den Überwachungsausschuß — als Ersatzorgan, da für das Vertretungsorgan dieses Recht bereits abgelehnt worden ist — bejaht. Die gegenteilige Meinung wird ausdrücklich vertreten: Hubrich[54]): „Selbst anstelle des Reichstags ein solches Mißtrauensvotum zu erteilen, ist der Ausschuß nicht berufen, er wird nur mit den „Rechten eines Untersuchungsausschusses" das Material zur Prüfung des Verhaltens der Reichsregierung durch den später zusammentretenden Reichstag zu sammeln und zu sichten haben." Lammers[55]): „Zur Kundgebung des Mißtrauens gegenüber der Reichsregierung nach Art. 54 ist der Überwachungsausschuß nicht befugt." Für das Reichsrecht sind dies die einzigen Literaturstellen. Soweit die Literatur zu der entsprechenden Frage im preußischen und bayrischen Staatsrecht ausdrücklich Stellung nimmt, verneint auch diese die Frage. Vogels[56]): „Bei der weiten Fassung" (der

---

[52]) Prot. Nat. S. 1294.
[53]) Stier—Somlo, Kommentar S. 133 Nr. 3 zu Art. 26.
[54]) S. 76.
[55]) Handw. d. Rechtswiss. Bd. 5 S. 34.
[56]) S. 72 II zu Art. 26.

Wendung: Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium) „wäre an sich auch das Recht des Mißtrauensvotums darunter zu ziehen. Diese Rechte dem Überwachungsausschuß zuzusprechen, scheitert aber daran, daß eine analoge Anwendung der in dem Art. 57 vorgesehenen Formvorschriften unmöglich erscheint.“ Kratzer[57]): „Die Befugnis zur Kundgabe des Mißtrauens kann der Landtag nicht delegieren.“ Nawiasky[58]): „In den Fällen, die ein bestimmtes Verfahren in der Vollversammlung vorschreiben — wie z. B. Mißtrauensvotum — wird man die Möglichkeit einer Vertretung der Vollversammlung durch den Ausschuß verneinen müssen.“ Diese Ausführungen der beiden Letzteren gelten zwar für den Zwischentagungsausschuß, sie werden aber als auf den ständigen Ausschuß anwendbar erklärt. Rothenbücher[59]): „Die Übertragung — der Befugnis zur Kundgabe des Mißtrauens — ist daher unzulässig“, da „der ständige Ausschuß des Landtags in keinem Falle mehr Rechte haben kann, als ein Ausschuß des Landtags nach der Verfassung überhaupt haben kann.“

Eine Begründung ihrer ablehnenden Ansicht geben, abgesehen von Rothenbücher, dessen Meinung schon als einseitig abgelehnt worden ist, nur Vogels und Nawiasky. Beide verneinen wegen Formvorschriften. Solche Bedenken treffen für das Reichsrecht nicht zu, denn die Reichsverfassung bestimmt für das Mißtrauensvotum keine besondere Form. Die Formvorschrift des § 54 mit § 49 RTGO., daß bei selbständiger Stellung des Mißtrauensantrages die Voraussetzungen selbständiger Anträge — 15 Unterschriften und Eingangsformel — erfüllt sein müssen, kann nicht als Formvorschrift angesehen werden. Es soll damit nur gesagt sein, daß ein Mißtrauensantrag wie ein gewöhnlicher selbständiger Antrag behandelt werden soll. Es ist also gewissermaßen eine negative Formvorschrift: Es sollen keine besonderen, sondern die allgemeinen Vorschriften gelten.

Nicht gegen die Annahme, daß dem Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens zustehe, spricht der Wortlaut in Art. 54 RV.: „Der Reichstag“. Denn die Rechte des Überwachungsausschusses sollen gerade Rechte der Volksvertretung, also des Reichstags, sein. Anderseits wäre folgender Beweis ein Fehlbeweis: Der Überwachungsausschuß hat die Rechte der Volksvertretung gegenüber der

---

57) S. 122 Nr. 7 zu § 30.
58) S. 137.
59) S. 54.

Reichsregierung wahrzunehmen. Die Volksvertretung ist der Reichstag. Das Mißtrauensvotum ist ein Recht des Reichstags gegenüber der Reichsregierung. Also hat der Überwachungsausschuß das Recht des Mißtrauensvotums. Dies wäre eine petitio principii. Denn bei einem solchen Beweise würde vorausgesetzt, daß der Überwachungsausschuß — wie es allerdings nach dem Wortlaut des Art. 35 II RV. scheint — alle Überwachungsrechte des Reichstags, zu denen auch das Recht des Mißtrauensvotums gehört, geltend machen könne. Dies soll aber gerade erst hier geprüft werden.

Nicht gegen die Annahme der Zuständigkeit zur Kundgabe des Mißtrauens spricht die Zusammensetzung des Überwachungsausschusses. Der Sinn eines Mißtrauensvotums ist, daß die Regierung dann nicht mehr weiter amtieren soll, wenn der Repräsentant des Volkes, der Reichstag (Art. 20; Art. 21, 1 RV.), ihr sein Vertrauen entzieht. Das Volk, der Inhaber der Staatsgewalt (Art. 1 II RV.), drückt der Regierung gegenüber seinen Willen durch das Mittel der Volksvertretung aus, wobei die Vermutung besteht, daß der Reichstag das Volk im richtigen Stimmenverhältnis repräsentiert. Die preußische Verfassung gibt dem in Art. 57 besonderen Ausdruck: „Das Staatsministerium — — bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet". Der Überwachungsausschuß ist, da sich seine Organisation in jedem Falle auf Grund der Geschäftsordnung für den Reichstag (§ 26 ff.) nach Ausschußgrundsätzen bemißt, wie ein Ausschuß zusammengesetzt, d. h. in demselben Stimmenverhältnis wie der Reichstag selbst, § 28, I, II RTGO. Tritt der Überwachungsausschuß nach einer durch Zeitablauf oder durch Auflösung beendeten Wahlperiode in Tätigkeit, so werden damit die Stimmenverhältnisse des untergegangenen Reichstages fortgeführt, obwohl diese möglicherweise nicht mehr dem Volkswillen entsprechen. Im Falle einer Auflösung nach Art. 43 II 4 RV. ist dieses Nichtübereinstimmen zwischen dem Volk und seinem Repräsentanten sogar offenbar, und es wird mit der Auflösung die Folgerung daraus gezogen. Bei einer Auflösung nach Art. 25 RV. besteht mindestens die Vermutung der Nichtübereinstimmung, sonst wäre die Auflösung aussichtlos. Endlich besteht diese Vermutung beim Ende einer Wahlperiode, denn sonst wären Neuwahlen überflüssig. Trotz dieser vermutlich falschen Zusammensetzung, die den Volkswillen falsch widergibt, soll der Überwachungsausschuß Rechte

geltend machen dürfen, wenigstens die ihm oben bereits zugesprochenen[60]). Man sollte meinen, daß einem solchen zur Geltendmachung von Rechten der Volksvertretung ungeeigneten Organ keinerlei Rechte zustehen könnten[61]). Trotzdem setzt sich die Verfassung darüber hinweg. Sie überträgt lieber einem vermutlich falsch zusammengesetzten Organ die Überwachung der Reichsregierung, als daß sie auf diese ganz verzichtet. Wenn aber der Überwachungsausschuß überhaupt (die oben genannten) Rechte der Volksvertretung geltend machen, also als Repräsentant des Volkes auftreten kann, warum sollte man ihm dann nicht auch das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens zubilligen?

Für die Ansicht, daß dem Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens zusteht, spricht der auf Grund des Schlusses vom Zweck aufs Mittel ausgelegte Wortlaut des Art. 35 II RV., daß dem Überwachungsausschuß die Wahrung der Rechte der Volksvertretung, soweit sie nicht vom Reichstag selbst wahrgenommen werden können, zustehe. Denn als Ersatzorgan hat der Überwachungsausschuß innerhalb des ihm vorgeschriebenen Rahmens grundsätzlich die gleiche Rechtsmacht wie der zu ersetzende Reichstag. Insbesondere scheint gerade das Mißtrauensvotum als das wichtigste Mittel zu dem anerkannten Zweck des Überwachungsausschusses — Ausübung der parlamentarischen Kontrolle bei fehlendem Reichstag — dafür bestimmt, durch den Überwachungsausschuß geltend gemacht zu werden. Dem Wesen der parlamentarischen Regierung zufolge soll die Möglichkeit jederzeitiger Abberufung der Regierung durch ein Mißtrauensvotum als „Damoklesschwert"[62]) über der Regierung schweben.

Nicht für die Ansicht, daß dem Überwachungsausschuß das Recht des Mißtrauensvotums zustehe, spricht, daß es im anderen Falle keine parlamentarische Regierung beim Fehlen eines Reichstages gäbe. Die Behauptung, daß dieser angedeutete indirekte Beweis nicht schlüssig ist, bedarf der Prü-

---

60) Diese Erwägungen spielten für die dem ersetzenden Überwachungsausschuß schon zugestandenen Rechte an sich auch eine Rolle. Sie wurden jedoch für die besonders deutliche Behandlung bei dem Rechte des Mißtrauensvotums vorbehalten.

61) Wie z. B. folgerichtig der preußische Landtag kein Mißtrauensvotum erlassen darf, wenn ein Volksbegehren auf Landtagsauflösung vorliegt, Art. 57 I 3 PV. Also schon bei angezweifelter Übereinstimmung wird der Landtag in der Ausübung seiner Rechte gehindert.

62) Stier—Somlo, Zeitschr. Staatswiss. 77 S. 23.

fung. Es soll dabei zunächst auf die Besonderheiten des indirekten Beweises eingegangen werden.

Der indirekte Beweis.

Der indirekte Beweis „besteht in der Rechtfertigung einer Behauptung durch die Aufzeigung der Falschheit des Gegenteils der Behauptung. Erkannt wird die Falschheit dieses Gegenteils — außer durch Evidenz — an der Folge, daß sich aus dieser gegenteiligen Annahme ein Widerspruch zu einer anerkannten Wahrheit ergibt[63])".

Es gibt keinen Grund, den indirekten Beweis in der Rechtswissenschaft abzulehnen. Es gibt auch auf dem hier fraglichen Gebiet keinen besonderen Hinderungsgrund für diese Beweisart, wie z. B. § 2 der Einleitung zum Reichsstrafgesetzbuch für das Strafrecht den Analogieschluß — der „Schluß" ist die Grundform jeder Beweisführung — zu ungunsten des Täters verbietet. Wohl aber ist darauf zu achten, daß die der hypothetischen Behauptung widersprechende Wahrheit eine rechtlich erhebliche Wahrheit, ein Rechtssatz ist. Ohne diese Einschränkung kann durch indirekten Beweis auch ein tatsächlicher Widerspruch — etwa mit einem politischen System — aufgedeckt werden. In diesem letzteren Falle wird dann aber nicht das Vorhandenseinmüssen des behaupteten Rechtssatzes, sondern eine tatsächliche Unsinnigkeit bewiesen[64]). Dieser Rechtssatz, zu dem der hypothetisch behauptete Rechtssatz in Widerspruch steht, kann einen niederen, höheren oder gleichen Wert haben wie der letztere. Die beiden ersten Fälle sind klar: Ein rechtlicher Widerspruch zwischen verschiedenwertigen Rechtssätzen wird zugunsten des höherwertigen entschieden. Die Verfassung als Grundgesetz kann nicht durch ein widersprechendes einfaches Gesetz außer Kraft gesetzt werden, Art. 76 RV. Eine Polizeiverordnung ist nichtig, wenn sie im Widerspruch zu einem Gesetz steht, § 15 des preußischen Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 usw. Wie steht es, wenn die beiden sich widersprechenden Rechtssätze einander gleichwertig sind? Grundsätzlich wird man dann zu einem non liquet gelangen müssen. Doch müssen Ausnahmen zugelassen werden, wenn zwar die äußere Form der Rechtssätze gleichwertig ist, der innere Gehalt des einen aber höherwertig ist als der des anderen. Dann wird man von der formellen Gleichwertig-

---

[63]) Wolgast, S. 99.

[64]) vergl. Wolgast S. 141.

keit absehen und die verschiedene materielle Wertigkeit berücksichtigen dürfen.

Fortsetzung von b.

Wollte man es als dem parlamentarischen Regierungssystem widersprechend verneinen, daß dem Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens zustehe, so müßte es einen Rechtssatz geben, daß auch in der Zeit außerhalb der Wahlperiode die Reichsregierung des Vertrauens der Volksvertretung bedürfe und bei dessen ausdrücklicher Entziehung zurücktreten müsse. Dieser Rechtssatz müßte, da der hypothetisch behauptete Rechtssatz in der Reichsverfassung, Art. 35 II, enthalten sein soll, ebenfalls dem Verfassungsrecht angehören. Über das Mißtrauensrecht enthält die Reichsverfassung nur die Vorschrift des Art. 54. Diese regelt ihrem Wortlaut nach nur den Zustand der ordentlichen Verfassung, da der Wortlaut das Vorhandensein eines Reichstags voraussetzt. Wortgemäß gilt daher das parlamentarische Regierungssystem nicht für die außerordentliche Verfassung[65]). Allerdings ist der Überwachungsausschuß der Ersatz für den Reichstag. Art. 54 RV. berücksichtigt dies aber nicht. Ob man aus Art. 54 RV. in Verbindung mit Art. 35 II RV. auf einen derartigen Rechtssatz schließen kann, muß gerade erst geprüft werden. Jedenfalls ist die Behauptung des Bestehens des parlamentarischen Regierungssystems auch außerhalb der Reichstagswahlperiode kein anerkannter Rechtssatz. Damit ist dieser versuchte indirekte Beweis für die Annahme, daß der Überwachungsausschuß zur Kundgabe des Mißtrauens befugt sei, mißlungen.

Es ist noch zu prüfen, ob der auf dem Schluß vom Zweck aufs Mittel beruhende Satz, daß der Überwachungsausschuß als Ersatzorgan grundsätzlich alle Überwachungsrechte innehabe, für das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens eine Ausnahme erfährt. Es soll also versucht werden, die gegenteilige Ansicht, daß dem Überwachungsausschuß das Mißtrauensrecht nicht zusteht, zu beweisen.

Die Möglichkeit eines direkten Beweises besteht nicht. Es muß auch hier auf den indirekten Beweis zurückgegriffen werden. Danach wäre ein Verfassungsrechtssatz erforderlich, zu dem das dem Überwachungsausschuß hypo-

[65]) Für den umgekehrten Fall, daß zwar ein Reichstag, aber nur ein Geschäftsministerium besteht, soll nach Stier-Somlo, Arch. Öff. R. 48 S. 216 ebenfalls das parlamentarische Regierungssystem nicht bestehen, da es nur für den „Normalzustand“ — soviel wie „ordentliche Verfassung“ — gelte.

thetisch zugestandene Mißtrauensrecht in Widerspruch stehen müßte. Ein solcher Rechtssatz ist in Art. 25 I RV. vorhanden.

Es sollen die drei Fälle des Auftretens des Ersatzorgans betrachtet werden: Der Fall bei Beendigung der Wahlperiode durch Zeitablauf, der Fall bei Auflösung des Reichstags infolge Ablehnung des Antrags auf Absetzung des Reichspräsidenten und der Fall der Reichstagsauflösung durch den Reichspräsidenten.

Zunächst der letzte Fall: Würde der Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens haben, so würde die als Gegengewicht gegen einen Parlamentsabsolutismus eingerichtete, im Art. 25 RV. mit enthaltene „ministerielle“[66]) Reichstagsauflösung ein illusorisches Recht sein. Die Reichstagsauflösung ist aber nicht nur ein Recht des Reichspräsidenten bei Konflikten zwischen ihm und dem Reichstag[67]), sondern überhaupt bei Konflikten zwischen der hauptsächlich auf den Reichspräsidenten und die Reichsregierung verteilten Exekutive mit der in der Hauptsache im Reichstag verkörperten Legislative. Es gibt also nicht nur eine „präsidentielle“, sondern auch eine „ministerielle“ Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten. Würde also, falls bei einem Konflikt zwischen dem Reichstag und der Reichsregierung der Reichspräsident den Reichstag aufgelöst hätte, der in dem Ersatzorgan fortbestehende Reichstag das Recht des Mißtrauensvotums haben, so könnte er jetzt die Regierung stürzen und damit die gesamte Exekutive lahmlegen, da auch der Reichspräsident durch das Gegenzeichnungserfordernis von der Regierung abhängig ist. Der Zweck der Reichstagsauflösung, daß der Reichspräsident die Reichsregierung gegen den Reichstag hat stützen wollen, wäre damit verfehlt. Die Reichstagsauflösung wäre dann kein Gegengewicht gegen einen Parlamentsabsolutismus, wenn das zunächst vernichtete Parlament durch ein außerordentliches Ersatzorgan in seiner wichtigsten Kontrollfunktion gegenüber der Regierung fortleben würde. Die beiden sich widersprechenden Rechtssätze: der hypothetische Satz, daß dem Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens zusteht, und der anerkannte Satz, daß der Reichspräsident den Reichstag zugunsten der Regierung auflösen kann, wären

---

[66]) Schmitt S. 355 II 1 der Sache nach „ministeriell“, der Form nach „präsidentiell“.

[67]) So Wittmayer S. 369.

einander gleichwertig. Dennoch führt der Widerspruch nicht zu einem non liquet, da der letztere Satz inhaltlich höherwertig ist. Art. 25 RV. ist ein Bestandteil der ordentlichen Verfassung; der hypothetisch ausgelegte Art. 35 II RV. behandelt die außerordentliche Verfassung und muß wegen des Notbehelfscharakters der letzteren zurücktreten[68]).

Abgesehen von diesen nur für den Fall der ministeriellen Auflösung des Reichstags geltenden Ausführungen, folgt die Widersinnigkeit der Ausübung des Mißtrauensvotums durch den Überwachungsausschuß aus den folgenden für alle drei genannten Fälle geltenden Erwägungen. Auch hier spielt der enge Zusammenhang zwischen Art. 54 RV. und Art. 25 RV.[69]) die entscheidende Rolle. Beide Artikel enthalten die Mittel gegenseitiger Existenzvernichtung. Das Existenzvernichtungsrecht des Reichstags, das Mißtrauensvotum, ist bedingt durch die nicht vorherige Auflösung des Reichstags. Der Überwachungsausschuß als Ersatzorgan kann seinem Wesen entsprechend nicht aufgelöst werden. Er würde ein unbedingtes Mißtrauensrecht, also eine stärkere Rechtsstellung als das von ihm zu ersetzende Organ innehaben. Dies widerspräche aber dem aus seinem Ersatzcharakter folgenden Grundsatz, daß ein außerordentliches Organ nicht mehr Rechte haben kann als das entsprechende ordentliche Organ. Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz würde einen Verstoß gegen den im Art. 35 II RV. enthaltenen Rechtssatz bedeuten, daß der Überwachungsausschuß gewisse „Rechte des Reichstags" wahren solle. Denn soweit das Recht des Art. 54 RV. durch die Befreiung von dem es bedingenden Art. 25 RV. verstärkt würde, würde dieses Recht ein eigenes Recht des Überwachungsausschusses sein, nicht ein Recht des Reichstags. Eigene Rechte weist die Reichsverfassung dem Überwachungsausschuß aber in Art. 35 II nicht zu, sondern nur Wahrnehmung fremder Rechte, nämlich der des Reichstags.

In keinem Falle des Bestehens eines ersetzenden Überwachungsausschusses — und dies entspricht der gleichen

[68]) Diese Frage, ob der Reichstag nach seiner Auflösung durch sein Ersatzorgan der siegreichen Reichsregierung ein Mißtrauensvotum aussprechen kann, bildet das Gegenstück zu der von Wolgast a. a. O. mit Recht verneinten „cause célèbre", ob die durch ein Mißtrauensvotum gestürzte Reichsregierung die Auflösungsorder des Reichspräsidenten gegenzeichnen könne.

[69]) vergl. Wolgast S. 84: „Die gegenseitige Bedingtheit von Art. 54 und Art. 25."

rechtlichen Stellung des Überwachungsausschusses in den drei Ersatzfällen — kann also der Überwachungsausschuß das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens innehaben.

Dieses Ergebnis entspricht durchaus dem Verfassungssystem. Es ist nicht so, daß der Überwachungsausschuß, dessen Zweck parlamentarische Kontrolle während Nichtversammeltseins des Reichstags ist, deshalb, wie man annehmen könnte, auch das Recht zur Kundgabe des Mißtrauens haben müßte, weil dieses den Kernpunkt der parlamentarischen Kontrolle darstellt. In der Weimarer Reichsverfassung stehen sich zwei Prinzipien gegenüber: das des Parlamentsabsolutismus und das der Beschränkung desselben durch demokratische Einrichtungen[70]). Die hier in Frage kommenden demokratischen Einrichtungen sind vor allem das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten und die zeitliche Beschränkung der Dauer einer Wahlperiode. Das Parlament soll gerade durch solche Einrichtungen außer Tätigkeit gesetzt werden können. Es wäre dann widersinnig, seinem Ersatzorgan die gleiche Machtstellung einzuräumen. Ob ein Gleichgewichtszustand zwischen Legislative und Exekutive besteht, ob in der Reichsverfassung das System des von Redslob[71]) so benannten „echten Parlamentarismus“ errichtet ist, mag dahingestellt bleiben. Selbst wenn man annähme — wie es zum mindesten beabsichtigt war[72]) —, daß in der Reichsverfassung „echter Parlamentarismus“, also Gleichgewicht zwischen den Rechten von Parlament und Regierung, bestünde, so könnte dieses System nur für die ordentliche Verfassung gelten, nicht aber für die außerordentliche. Denn die außerordentliche Verfassung ist gewissermaßen ein Bestandteil der ordentlichen. Bestimmte Vorschriften der ordentlichen Verfassung, wie z. B. die über das Ende der Wahlperiode, über das Mißtrauensvotum oder über die Reichstagsauflösung, bezwecken gerade die Herbeiführung der außerordentlichen Verfassung. Daher muß der Geltendmachung dieser Rechte kraft ordentlicher Verfassung eine rechtliche Veränderung entsprechen. Wenn also die demokratischen Einrichtungen das Parlament haben abtreten lassen, so kann nicht im selben Augenblick einem Auszug von ihm die gleiche Machtstellung übertragen werden. Denn dann würde die ordentliche Verfassung, nur

---

[70]) Kopisch S. 19.

[71]) a. a. O.

[72]) Kaufmann, S. 206; Koellreutter, S. 3; Preuß, Denkschrift, dritter Abschnitt; Schmitt S. 197, 304, 2.

organisatorisch verändert — statt des Plenums ein Auszug —, sogleich wieder hergestellt werden.

Auch die sich aus dem Mangel eines Mißtrauensrechtes ergebende „diktatorische Stellung" der Regierung[73])[74]) steht im Einklang mit dem Verfassungssystem, denn die schwächere Stellung eines Ersatzorgans führt notwendigerweise zur Stärkung der Gegenspieler des ersetzten Organs. Die Einsetzung des Überwachungsausschusses soll das Reichstagsinterregnum nicht beseitigen, sondern nur mildern[75]).

III.

F. Ergebnis.

Solange ein Reichstag zwar besteht, aber nicht versammelt ist, werden seine Rechte gegenüber der Reichsregierung von dem als Vertretungsorgan fungierenden Überwachungsausschuß ausgeübt, soweit dies mit dem Ausschußcharakter des letzteren vereinbar ist.

Solange kein Reichstag besteht, werden seine Rechte gegenüber der Reichsregierung von dem als Ersatzorgan fungierenden Überwachungsausschuß ausgeübt, soweit diese Rechte durch ein außerordentliches Organ wahrgenommen werden können und mit Ausnahme des Rechtes zur Kundgabe des Mißtrauens.

Die Rechte des Überwachungsausschusses sind in beiden Fällen die gleichen und zwar auf Grund tatsächlicher, nicht rechtlicher Gleichstellung beider Arten des Überwachungsausschusses.

Der Überwachungsausschuß hat folgende Rechte:

1. Das Resolutionsrecht.
2. Das Petitionsüberweisungsrecht.
3. Das Interpellationsrecht.
4. Die Rechte von Untersuchungsausschüssen.
5. Die Mitwirkungsrechte bei Strafverfolgung oder Verhaftung von Mitgliedern bestimmter Organe.

---

[73]) und der Exekutive überhaupt, vergl. Lukas, S. 38.

[74]) allerdings gemildert durch das Entlassungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 52 RV.

[75]) Jellinek, Walter, S. 64, d.

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 9. Aufl., Berlin 1929.

Derselbe, Parlament und Regierung im Deutschen Reich, Berlin 1918.

Bredt, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

Bühler, Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl, Leipzig, Berlin 1927.

Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Stuttgart 1923.

Von Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Giese, Grundriß des Reichsstaatsrechts, 3. Aufl., Bonn 1923.

Derselbe, Verfassung des Deutschen Reiches, 7. Aufl., Berlin 1926.

Derselbe, Ist der Hilfsdienstausschuß des Reichstags eine staatsrechtliche Neubildung? in Annalen des Deutschen Reichs 1917 S. 315 ff.

Hagen, Das rechtliche Verhältnis zwischen der Reichsregierung und dem Reichstag nach der Verfassung vom 11. August 1919 und das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. Diss. Erlangen 1925 U 25 1292.

Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1922/1923.

Derselbe, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, Berlin, Leipzig 1915.

Heck, Das parlamentarische Untersuchungsrecht, Stuttgart 1925 in Tübinger Abhandlungen zum Öffentlichen Recht, Heft 7.

Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., 1928.

Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Greifswald 1921.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1922.

Jellinek, Walter, Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Staatskunde 2. Band, 2. Heft, Leipzig, Berlin 1925.

Kaufmann, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche, in „Die „Westmark“, 1. Jahrg. 1921, S. 205 ff.

Klinghoffer, Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, Stuttgart 1928.

Koellreutter, Das parlamentarische System in den Deutschen Landesverfassungen, Tübingen 1921, in Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 19.

Kopisch, Die Einschränkungen des Parlamentsabsolutismus nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Diss. Greifswald 1925, U 25 3771

Kratzer, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, München, Berlin, Leipzig 1925.

Lammers, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof, Berlin 1921.

Derselbe, „Reichstag" in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 5, 1928 S. 28 ff.

Lemme-Roscher, die Ausschüsse des Reichstags, Diss. Gießen 1921, U 23 3341.

Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920.

von Marx, Die rechtliche Stellung der Reichsregierung gegenüber dem Reichstag nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Diss. Würzburg 1920, U 20 2006.

Meißner, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.

Nawiasky, Bayrisches Verfassungsrecht, München, Berlin, Leipzig 1923.

Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, Tübingen 1904.

Piloty, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, München, Berlin, Leipzig 1919.

Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. Öff.R. 13, S. 1 ff.

Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928.

Preuß, Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, 2. Aufl., Berlin 1923.

Derselbe, Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der künftigen Reichsverfassung, im Deutschen Reichsanzeiger Nr. 15 (20. 1. 1919), 1. Beilage.

Derselbe, Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920, Jahrb. Öff.R., 10. S. 222 ff.

Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918.

Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayrischem Verfassungsrechte, München 1922.

Schmitt, Verfassungslehre, München, Leipzig 1928.

Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin, Leipzig 1924.
Derselbe, Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin, Leipzig 1921.
Derselbe, Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach preußischem Verfassungsrecht, Arch. Öff.R. 48, S. 211 ff.
Derselbe, Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen, Zeitschr. Staatswiss. 77, S. 1 ff.
Vogels, Die Preußische Verfassung, 2. Aufl., Berlin 1927.
Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Aufl., Berlin 1928.
Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.
Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus, Berlin 1929.

Materialienverzeichnis.

Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Band 327, Stenographische Berichte (zitiert: Prot.Nat.).
Mündlicher Bericht des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Nr. 59 der Drucksachen, Aktenstück Nr. 391 der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung (zitiert: Prot. VA.).
Wörtliche Niederschrift der Verhandlungen des 12. (Verfassungs-) Ausschusses. Drucksachen der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung, 3120 B. (zitiert: Prot. Preuß. V.A.).
Ruthenberg, Verfassungsgesetze des deutschen Reichs und der deutschen Länder, Berlin 1926.
Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Aufl., Tübingen 1926.

Vermerk.

Von der Dissertation: Fricke, Wesen und Bedeutung der Reichstagskommissionen, Diss. Leipzig 1920. U 21 1162 ist das einzige vorhandene Exemplar verloren gegangen. Diese Dissertation konnte daher nicht herangezogen werden.

Zitierweise.

Ist von einem Schriftsteller nur ein Werk benützt worden, so ist im Text nur sein Name und die Seitenzahl angeführt. Sonst sind neben den Namen die üblichen Abkürzungen für die Bezeichnung des Werkes gesetzt worden.

Lebenslauf.

Ich, Ernst Abicht, wurde am 23. Januar 1907 in Liegnitz geboren als Sohn des als Oberstudiendirektor i. R. verstorbenen Professors Maximilian Abicht und seiner Ehefrau Käthe, geborenen Schönwälder.

Ich bin preußischer Staatsangehöriger.

Ich besuchte nach dreijähriger Vorschulzeit die humanistische Abteilung des Städtischen Gymnasiums und Realgymnasiums zu Liegnitz. Am 19. März 1925 bestand ich die Reifeprüfung.

Ich studierte acht Semester Rechts- und Staatswissenschaften und zwar je ein Semester an den Universitäten Rostock, Berlin, Bonn, München und vier Semester an der Universität Breslau.

Die erste juristische Prüfung bestand ich am 4. Mai 1929 bei dem Oberlandesgericht in Breslau. Als Referendar wurde ich dem Amtsgericht in Jauer für ein halbes Jahr und sodann dem Landgericht in Liegnitz zur Ausbildung überwiesen.

Das colloquium bestand ich am 27. Juni 1929 vor der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät in Breslau.